RECOMMENDATIONS FOLLOWING THE

INTERNAL REVIEW OF ENFORCEMENT PROCEDURES

Conducted by

Members of the

Occupational Health and Safety Commission

February 19, 1990

INTRODUCTION

In the fall of 1988, a series of events relating to the enforcement of the Occupational Health and Safety Act, raised public interest and concern. The labour movement expressed concern over the blatant defiance of Stop Work Orders; a failure to prosecute offenders under the Act; and interference with or delay in the enforcement procedure at the Saint John Foundry.

The Minister of Labour responded to the expression of concern by asking the Occupational Health and Safety Commission "to conduct a review of the issues raised as a result of those events in connection with the Saint John Foundry case". The Minister went on to ask the Commission to identify deficiencies in policies or procedures which hamper enforcement of the Act, and to recommend amendments to the Act or its regulations which would facilitate its enforcement. He suggested that the Commission define its process and not limit its review to the Foundry case. It was the Minister's wish that the Commission consider possible improvements to legislation, policies, procedures and decision-making in relation to enforcement practices. In so-doing the Commission should extend to all parties involved in the Saint John Foundry case, the opportunity to appear before them.

PROCESS

The most pressing concern, defiance of a Stop Work Order was dealt with first. The Commission enacted an amendment to the Act whereby a police officer would be empowered to arrest, without warrant, any person who violated a Stop Work Order.

On the matter of the second issue, a lack of prosecutions under the Act, the Commission obtained a legal opinion which indicated that it was possible for the Commission to undertake a private prosecution.

In order to examine the third concern over interference with or delay in the enforcement process, the Commission conducted an extensive internal review. The investigation covered any and all aspects of: procedure; timeliness; wrongdoing; interference; bias; over zealousness and competence.

The handling of the Saint John Foundry case provided the basis for the review. In the course of the examination, the Commission interviewed, from the Commission staff: the General Safety Field Officer; the Director of Hygiene; the Chief Compliance Officer; the Director of Policy & Planning; the Manager of Occupational Health Services and the previous Chairperson. In addition, the owner of the Saint John Foundry; the president of the Saint John District Labour Council and a Foundry worker were interviewed. The latter was the only one to appear after invitations were sent to over 200 former Foundry workers. The family of the deceased worker, David Goguen was also invited but declined.

FINDINGS

The problem at the Saint John Foundry was a highly complex and unprecedented one which presented unusual and difficult circumstances. Since it was the only foundry in New Brunswick, a team approach was used. There were a number of consultations among staff members. A number of visits to the foundry, letters and telephone calls involved at least six Commission staff including the Chairperson.

Company representatives were found to have made misrepresentations to Commission staff over the two and one-half year period. As one staff member said "Mr. Dolan was always one month away from having the problem solved". Part of the problem was in dealing with an employer who appeared to believe there was no threat to the health of employees present in the foundry. He also appeared to be resistant to Commission involvement from an early stage and he took a "what's your boss's name?" approach with the enforcement people. There was evidence that he displayed a very patronizing attitude toward the employees.

The other part of the problem resulted from dealing with a workforce that was found to be unskilled, poorly educated, transient and easily intimidated. The number of long term

employees of the foundry could be counted on one hand. They were found to be employees who would not stand up for their rights. They were employees who wanted to make sure the workplace stayed open.

For all these reasons, the Chairperson became directly involved in trying to solve the difficult problems related to this worksite. While the Chairperson's direct involvement with the owner of the Foundy might have been improper and might have indicated to staff that he was taking over responsibility for the matter, there was found to be no wrongdoing. We find that the Chairperson's actions and activities were undertaken in good faith.

The accusation had been made that there were improprieties behind the delay in closing the foundry. The Commission found none.

The owner of the Saint John Foundry accused Commission staff of being biased against the company and of acting over zealously. The Commission found nothing to substantiate that claim.

RECOMMENDATIONS

After examination of the Commission's practices and procedures on enforcement, the following adjustments respecting orders are suggested.

1. **Deadlines**

Deadlines given in orders should be clearly stated and set out in light of the conditions to be rectified and in light of the time required to do so.

2. **Delivery/Posting**

(a) An order should be given to and signed for by the worker co-chairperson of the Joint Health & Safety Committee, or an employee and then posted in a prominent place.

(b) An order should be given to and signed for by the employer (or employer's representative) and anyone else named in the order.

(c) A signature is only intended to acknowledge receipt of the order. The signature is not deemed to be agreement with the contents, and signing for an order does not infringe on any rights of appeal.

(d) Orders are to be posted as a practice.

(e) Orders should be personally delivered and posted at the workplace by an officer of the Commission.

(f) If an order is written by an officer <u>not</u> in the locale (Eg. Hygiene), the order must be sent by <u>certified mail</u> to every person named in the order. In addition, a copy should be sent (by registered mail or fax) to the general safety officer in the area who will then post it in the workplace.

3. **Follow-up**

(a) On expiry of the time limit specified in an order, a re-inspection should take place. The fact that the order has been complied with, should be so indicated on the form.

(b) If an order has not been complied with, the officer shall:
i) seek prosecution
ii) issue a Stop Work Order or
iii) re-issue an updated order

(c) If there is any extension or variation in an order, a new order should be written which clearly states that it is superseding the original.

(d) The person receiving the order should clearly understand the deadline.

(e) Use of the computer to schedule follow-ups should be considered.

(f) There should be a bring forward system and an audit procedure.

(g) The follow-up procedure should cover the orders of all sections (safety, hygiene, forestry and mines) and should provide for such situations as vacations and sickness.

(h) The follow-up procedure might take many forms (Eg. A letter back to the officer, signed by the co-chairpersons of the Joint Health & Safety Committee indicating the order has been complied with.)

4. **Design of Report Form**

Separate forms should be designed to distinguish between internal communications and orders written.

5. **Chain of Command**

(a) Within the Commission, it should be very clear which officer will make the re-inspection - particularly if the order is written by a hygiene officer and a safety officer is expected to follow-up.

(b) One person should be responsible for inter-section coordination and that should be the Director, Inspection Services. He should ensure that it has been determined which manager or director will accept ultimate responsibility.

(c) The Director, Inspection Services should receive an Exception Report for orders which have not been complied with and for orders which have been reissued.

6. **Commission Staffing Levels**

In order to make further recommendations on staffing, the Commission directs that there be an extensive review of staffing levels and functions throughout the entire Commission operation and that such an assessment be completed within a six month period from the issuance of this report.

7. **Occupational Disease**

There seems to be very little understanding of occupation related diseases on the part of the medical community. It is imperative to raise this level of knowledge. Communications with the medical community can be improved through the efforts of the Occupational Disease Panel.

The Commission may choose to make greater use of section 45 of the Occupational Health and Safety Act dealing with the designation of a place or a class of places of employment as requiring an occupational health service.

The Commission accepts the necessity to encourage the medical society to use more speakers and activities that relate to occupational disease.

Consideration of an increase in Commission staff specializing in occupational diseases will await the result of the review of staffing levels.

The Commission will undertake to instigate meetings with the Medical Society, the Department of Health & Community Services and the Workers' Compensation Board to discuss issues of common interest.

Recommended Protocols to assist in the earlier detection of occupational diseases should be drafted and supplied to the medical profession.

8. **Appeal Procedures**

Section 37 of the Occupational Health and Safety Act provides for an appeal to the Chief Compliance Officer. The Commissioners feel this is an appropriate route. The purpose of such an appeal is to enable the Chief Compliance Officer to ensure that the officer in the field has considered every relevant fact.

With respect to a Section 38 Appeal to the Commission, the Commission has concern over the role of the Chairperson as described in the Act. It is impossible for the Chief Executive Officer of the Commission to chair the Appeal Panel without creating a perception of bias. Consideration must be given to the splitting of the two functions and the Commission recommends that the Chairperson of the Workers' Compensation Board take on the task of chairing appeals.

RECOMMANDATIONS FORMULÉES À LA SUITE DE L'ÉTUDE INTERNE DES MODALITÉS D'APPLICATION

effectuée par

les membres de la

Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail

Le 19 février 1990

INTRODUCTION

À l'automne de 1988, une série d'événements concernant l'application de la Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail ont suscité de l'intérêt et créé des inquiétudes chez le public. Les syndicats ont exprimé leurs préoccupations au sujet du refus flagrant de respecter les ordres de suspension des travaux; un défaut de poursuivre les contrevenants en vertu de la loi; et l'ingérence ou le retard par rapport à la modalité d'application à la Saint John Foundry.

En réponse à ces préoccupations, le ministre du Travail a demandé à la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail d'effectuer une étude des points soulevés à la suite des événements touchant le cas de la Saint John Foundry. Le Ministre a aussi demandé à la Commission d'identifier les lacunes par rapport aux politiques ou aux modalités nuisant à l'application de la loi, et de recommander des modifications à la loi ou à ses règlements pour faciliter leur application. Le Ministre voulait aussi que la Commission définisse sa démarche; il espérait qu'elle ne limiterait pas son étude à l'affaire de la fonderie. Il souhaitait que la Commission envisage les modifications pouvant être apportées à la loi, aux politiques, aux modalités et au processus décisionnel relativement aux méthodes d'application, et qu'au cours de cette démarche, elle permette à toutes les parties touchées par l'affaire de la Saint John Foundry de comparaître devant elle.

DÉMARCHE

La Commission a étudié d'abord la question la plus pressante, soit le refus de respecter un ordre de suspension des travaux. La Commission a adopté une modification à la loi selon laquelle un agent de police serait autorisé à arrêter, sans mandat, toute personne enfreignant un ordre de suspension des travaux.

Pour ce qui est de la deuxième question, l'absence de poursuites en vertu de la loi, la Commission a obtenu un avis juridique qui a révélé qu'elle peut entamer une poursuite privée.

Pour examiner la troisième préoccupation concernant l'ingérence ou le retard relativement à l'application, la Commission a effectué une étude interne exhaustive. Cette enquête a porté sur l'un et tous les aspects des points suivants : modalité; moment opportun; méfait; ingérence; préjugé; excès de zèle et compétence.

L'affaire de la Saint John Foundry a constitué le fondement de l'étude. Au cours de cette étude, la Commission a interviewé, au sein du personnel de la Commission : l'agent de la sécurité générale; le directeur de la santé; l'agent principal de contrôle et le directeur des politiques et de la planification; le responsable des services de santé au travail et l'ancien président. Le propriétaire de la Saint John Foundry, le président du Conseil syndical de la région de Saint-Jean et un travailleur de la fonderie ont été interviewés. Celui-ci a été le seul à comparaître après l'envoi d'invitations à plus de 200 anciens travailleurs de la fonderie. La famille du travailleur décédé, David Goguen, a aussi été invitée, mais elle a refusé l'invitation.

CONCLUSIONS

L'affaire de la Saint John Foundry est un problème très complexe et sans précédent qui présente des circonstances difficiles et inhabituelles. Puisqu'il s'agissait de la seule fonderie au Nouveau-Brunswick, on a utilisé une approche d'équipe. Un certain nombre de consultations ont été effectuées auprès des membres du personnel. Au moins six employés de la Commission, y compris le président, ont participé à l'étude qui a comporté un certain nombre de visites à la fonderie, des lettres et des appels téléphoniques.

On a constaté que les représentants de la compagnie avaient fait de fausses déclarations au personnel de la Commission au cours de la période de deux ans et demi. Comme l'a souligné un des membres du personnel, "M. Dolan était toujours censé résoudre le problème dans un mois". Une partie du problème, c'était de faire affaire avec un employeur qui semblait croire qu'il n'existait aucun risque pour la santé des employés à la fonderie. Il semblait résister à la participation de la Commission dès le début; son attitude était "qui est ton patron?" face aux responsables de l'application de la loi. Il était évident qu'il adoptait une attitude très condescendante à l'égard des employés.

Autre aspect du problème, c'est qu'on avait à faire à une main-d'oeuvre jugée non qualifiée, peu instruite, facilement intimidée par l'employeur et très mobile. Le nombre d'employés à long terme de la fonderie était minime. On a constaté que ces employés ne pouvaient pas défendre leurs droits. Ils voulaient être assurés que les lieux de travail leur reste accessibles.

C'est pourquoi le président a essayé directement de régler les problèmes difficiles relatifs à ce lieu de travail. Même si la communication directe du président avec le propriétaire de la fonderie a pu être inappropriée et avoir donné le message au personnel qu'il a assumé la responsabilité du dossier, on n'a décelé aucun méfait de la part du président. Toutes ses activités et démarches ont été entreprises de bonne foi.

On a prétendu que le retard mis à fermer la fonderie était dû à des irrégularités. La Commission n'a constaté aucune irrégularité.

Le propriétaire de la Saint John Foundry a accusé le personnel de la Commission d'être préjugé contre la compagnie et de faire un excès de zèle. La Commission n'a rien décelé qui justifie cette allégation.

RECOMMANDATIONS

Après étude des méthodes et modalités d'application utilisées par la Commission, les modifications suivantes concernant le respect des ordres sont proposées.

1. **Dates limites**

   Les dates limites précisées dans les ordres devraient être énoncées clairement et fixées en tenant compte des conditions à rectifier et du délai exigé pour le faire.

2. **Signification et affichage**

a) Un ordre devrait être rendu et signé par le travailleur coprésident du Comité mixte d'hygiène et de sécurité, ou par un employé, et ensuite affiché dans un lieu bien en vue.

b) Un ordre devrait être rendu et signé par l'employeur (ou le représentant de l'employeur) et toute personne qui y est nommée.

c) La signature vise à accuser réception de l'ordre. Elle n'est pas réputée signifier l'acceptation du contenu, et la signature d'un ordre n'empiète pas sur les droits d'appel.

d) Les ordres doivent être affichés à titre de pratique habituelle.

e) Les ordres devraient être signifiés à personne et postés dans le lieu de travail par un agent de la Commission.

f) Un ordre écrit par un agent qui n'est pas dans la région (ex., hygiène), doit être envoyé par courrier recommandé à toute personne qui y est nommée. Un exemplaire devrait aussi être envoyé (par courrier recommandé ou télécopieur) à l'agent de la sécurité générale de la région, celui-ci devant l'afficher dans le lieu de travail.

3. **Suivi**

a) À l'expiration du délai précisé dans un ordre, une réinspection devrait avoir lieu. Le fait que l'ordre ait été respecté devrait être indiqué sur la formule.

b) Dans le cas d'un ordre qui n'a pas été respecté, l'agent doit :
   i) chercher à entamer des poursuites
   ii) émettre un ordre de suspension des travaux ou
   iii) émettre un ordre révisé

c) Si l'ordre est prolongé ou modifié, il faudrait en écrire un autre qui indique clairement qu'il a préséance sur l'original.

d) La personne recevant l'ordre devrait bien comprendre la date limite.

e) L'utilisation de l'ordinateur devrait être envisagée pour établir l'échéancier du suivi.

f) Il devrait exister un système de rapport et une méthode de vérification.

g) La méthode de suivi devrait viser les ordres de toutes les sections (sécurité, hygiène, forêts et mines) et prévoir les cas comme les congés annuels et de maladie.

h) Le suivi peut prendre de nombreuses formes (par exemple, renvoi d'une lettre à l'agent, signée par les coprésidents du Comité mixte d'hygiène et de sécurité indiquant que l'ordre a été respecté.)

4. **Disposition de la formule du rapport**

Des formules séparées devraient être élaborées pour distinguer les communications internes des ordres écrits.

5. **Ligne hiérarchique**

a) Au sein de la Commission, il devrait être indiqué clairement quel agent effectuera la réinspection - surtout si l'ordre est écrit par un agent de l'hygiène et qu'un agent de la sécurité doit assurer le suivi.

b) Une personne devrait être chargée de la coordination entre les sections; cette personne devrait être le directeur des services d'inspection. Il devrait s'assurer que l'on a déterminé quel responsable ou directeur acceptera la responsabilité finale.

c) Le directeur des services d'inspection devrait recevoir un rapport d'exception pour les ordres qui n'ont pas été respectés et pour ceux qui ont été émis de nouveau.

6. **Personnel de la commission**

Afin de formuler d'autres recommandations sur la dotation du personnel, la Commission ordonne qu'une étude exhaustive du nombre d'employés de toute la Commission et de leurs fonctions soit effectuée, étude devant être terminée dans un délai de six mois à partir de la remise du présent rapport.

7. **Maladie professionnelle**

La profession médicale semble comprendre très peu les maladies reliées à l'emploi. Il est impératif de sensibiliser davantage les membres de cette profession. La communication avec la profession médicale peut être améliorée moyennant des efforts entrepris par le Comité des maladies professionnelles.

La Commission peut choisir d'avoir davantage recours à l'article 45 de la Loi sur l'hygiène et la sécurité portant sur la désignation d'un lieu ou d'une catégorie de lieux de travail commme nécessitant un service de médecine au travail.

La Commission reconnaît la nécessité d'encourager la société médicale à utiliser un plus grand nombre de conférenciers et à avoir recours à un plus grand nombre d'activités pour les maladies professionnelles.

La décision à savoir si le nombre d'employés de la Commission se spécialisant en maladies professionnelles devrait augmenter sera prise après réception des résultats de l'étude sur le personnel.

La Commission organisera des rencontres avec la Société médicale, le ministère de la Santé et des Services communautaires et la Commission des accidents du travail pour discuter des points d'intérêt commun.

Des protocoles afin de favoriser la détection précoce des maladies professionnelles devraient être rédigés et fournis à la profession médicale.

8. **Procédures d'appel**

L'article 37 de la Loi sur l'hygiène et la sécurité prévoit qu'un appel peut être interjeté auprès de l'agent principal de contrôle. Les commissaires estiment que c'est une méthode pertinente. Le but d'un tel appel est de permettre à l'agent principal de s'assurer que l'agent sur le terrain ait tenu compte de tous les faits pertinents.

En ce qui concerne l'article 38 - Appel à la Commission, la Commission a des préoccupations au sujet du rôle du président décrit dans la loi. Il est impossible pour le principal agent exécutif de la Commission de présider le Comité d'appel sans donner l'impression d'être préjugé. Il faudrait envisager de séparer les deux fonctions et la Commission recommande que le président de la Commission des accidents du travail soit chargé de présider les appels.